

## **Apertura comercial agropecuaria, una transición sin rumbo**

**Guillermo Knochenhauer**

El autor es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La estrategia para facilitar la adaptación de la agricultura mexicana al mundo global, concebida desde 1992, tiene poco de que presumir, aun desde el punto de vista y previsiones de quienes la diseñaron; lo que mejor se ha cumplido de lo previsto es que disminuyeran las cosechas nacionales de algunos granos básicos, como el trigo, de oleaginosas como la soya, y que otros tan importantes como el maíz, aunque han aumentado lo hayan hecho a menor ritmo que el del consumo.<sup>1</sup> Las importaciones de granos, oleaginosas y cárnicos básicos son, como se había previsto en el modelo, crecientes.

Pero al mismo tiempo debía haberse modificado la composición de la producción agropecuaria en favor de productos de mayor valor, lo cual no ha ocurrido.

También se previó la mejora de otros indicadores, como las inversiones de capital privado, los rendimientos por hectárea, los términos de intercambio mercantil y las ocupaciones alternativas a las primarias para los campesinos, todas ellas condiciones necesarias de la adaptación del campo a las nuevas reglas de mercados libres.

El primer problema del proceso fue que las etapas en que debían adaptarse los productores a la apertura comercial en que se les comprometió con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (tlcan), fueron a plazos demasiado breves;<sup>2</sup> el segundo problema es que los programas institucionales de apoyo se limitaron a dos líneas de acción: inducir cambios tecnológicos para mejorar rendimientos (se lograron alcances desiguales y en general, modestos), y desmontar instituciones e instrumentos de la política agropecuaria (Conasupo, precios de garantía, aranceles, permisos de importación). El tercer problema fue que lo desaparecido o privatizado -como el sistema andsa de almacenamiento- fue sustituido con medidas inconsistentes en su contenido, que se modificaban con el tiempo, lo cual

acentuó la incertidumbre entre los productores con quienes, por cierto, faltó la necesaria concertación, lo que constituye un cuarto nivel de problemas de la estrategia.

El caso es que por la vía de la apertura se alteraron amplia y radicalmente las reglas del juego comercial que orientaban la conducta del productor mexicano, carente, por su parte, de la organización y necesaria capacitación para dominar las leyes de la competencia mercantil.

El principal de todos los problemas hoy agudizados del campo, es que a la alteración de las reglas mercantiles debió corresponder una transformación total del modelo de desarrollo agropecuario -desde qué y cómo producirlo y para qué mercados, hasta la valoración de recursos naturales y de servicios ambientales que el cuidado de esos recursos representa para el país- en vez de tratar, como se ha hecho, de "poner a los productores nacionales de granos al nivel de competitividad de los estadounidenses".

Lo que se ha conseguido al cambio de las condiciones mercantiles y con la adaptación del resto de la economía del sector a ello, es que los problemas estructurales se expresen en desequilibrios más profundos, causados por la competencia global en un entorno de viejas deficiencias no resueltas en costos, rendimientos, tecnología y, sobre todo, financiamiento y acceso a los mercados.

La reacción de los campesinos y ganaderos ha sido la de reclamar mayores apoyos gubernamentales para cubrir las diferencias entre los altos costos de producción/comercialización de sus cosechas, y los precios de venta a la baja. Cuando el gobierno se ha ocupado de ello -con frecuencia bajo la presión de plantones, tomas de carreteras u oficinas y otras formas de "transacción"- lo ha hecho con tres marcadas limitaciones: a) la presupuestal, b) la falta de una estrategia para orientar esos recursos a financiar cambios en la competitividad en vez de tapan hoyos con esos recursos y c) la asignación de los dineros a favor de los productores mejor capitalizados.

Tapan hoyos entre costos altos y precios bajos es un barril sin fondo que no incide en el meollo del problema, que sería el de borrar las diferencias de competitividad entre agricultores y ganaderos mexicanos frente a sus competidores estadounidenses.

Recordemos que la competitividad depende, primero, del aumento de

rendimientos. La segunda condición es la productividad, la cual sólo se consigue si para lograr mejores cosechas por hectárea se pueden adquirir en el mercado insumos productivos a precios por lo menos estables en relación con el precio de las cosechas; lo que tenemos es el viejo problema del deterioro de los precios de los granos en relación con los de otras mercancías, incluyendo sus insumos: entre 1980 y 2000 se deterioraron los términos de intercambio en 35% para los productores de maíz, 47% para los de trigo y 59% para los de soya.

Rendimientos y productividad son condiciones necesarias, pero insuficientes para ser competitivo; según el pensamiento liberal, el productor también es responsable de su competitividad, cuando ésta es claramente el resultado de las políticas públicas y de la disponibilidad, costo y calidad de los servicios financieros, mercantiles y de infraestructura que forman el entorno en que se desenvuelven las actividades. El rasgo más característico del entorno en que se desenvuelve la producción de cereales y oleaginosas, es una intermediación comercial muy pesada que se queda con 70% en promedio, del precio que el consumidor paga por esos productos agropecuarios.

Son pues, los costos de producción más elevados en suelos pobres, como es la mayoría de los que se cultivan en México, los términos de intercambio desfavorables entre el precio de insumos y cosechas, y una larga intermediación comercial, las causas principales de que aun entre los productores medianos y grandes que participan de los apoyos gubernamentales, se extienda la quiebra de sus negocios. Entre los productores que ya eran pobres aumenta la emigración, la explotación irracional de recursos naturales y su dedicación a cultivos ilegales. Así se va conformando el escenario rural de nuestro país, que ya es crítico social, política, legal y económicamente.

#### La dualidad rural

La estrategia de adaptación rural a las reglas mercantiles tendría que haber articulado diversos compromisos en torno a una transición a plazos diferenciados, de hasta 25 años en ciertas condiciones y que reconociera, en otros casos, su inviabilidad para encontrarles salidas alternas. Los principales problemas de cualquier planteamiento transformador son la heterogeneidad económica y social del campo, la enorme densidad de población que gravita sobre las actividades primarias y lo avanzado de la pérdida y degradación de recursos naturales.

Lo que menos caracteriza al sector rural de nuestro país es la homogeneidad económica, que es el ambiente en el que mejor pueden funcionar las leyes mercantiles. El problema es que tales leyes no distinguen desigualdades, inequidades ni asimetrías: todo lo igualan bajo la égida del precio medio por productos semejantes, con independencia de los costos de cada productor, lo que se traduce en la reproducción agravada de las condiciones de quienes están en desventaja.

De ahí la imperiosa necesidad de construir políticas diferenciadas para diferentes sujetos agropecuarios.

Existen diversos tipos de unidades productivas en el campo mexicano, según su nivel de capitalización y vinculación a los mercados, pero los dos más representativos son los polos extremos. Por un lado está la inmensa mayoría de ejidatarios y parvifundistas privados que trabaja en minifundios de tierras pobres, en su mayoría frágiles, de vocación casi siempre forestal o ganadera, con recursos escasos, tanto de capital como tecnológicos, que no está organizada. Los campesinos minifundistas ocupan 80% de la superficie agrícola del país, y ellos son siempre los últimos en ser considerados en el diseño de programas que tendrían que ser integrales: desde el fomento productivo mediante la inducción de cultivos y técnicas alternativas de las que puedan apropiarse, hasta su vinculación comercial y el cuidado de los recursos naturales que poseen, por los que deberían recibir beneficios por los servicios ambientales que le prestarían al resto de la sociedad.

En el otro extremo están las unidades de tipo comercial que tienen rendimientos aceptables con base en el patrón tecnológico de la revolución verde, que también están en serios problemas de rentabilidad económica y de sustentabilidad ambiental.

Quizás el mayor desafío para cualquier política de desarrollo rural sea la excesiva proporción de la población económicamente activa (pea) dedicada a las actividades primarias, que es de 20.7% del total nacional, mientras que en Estados Unidos es de 2.7% y en la Unión Europea de 4.7%. Tal densidad de población es una carga insostenible sobre la tierra que por lo mismo, se ha fraccionado en unidades minifundistas, comercialmente inviables mientras sigan el patrón y técnicas de producción prevalecientes. En 16 estados de la República Mexicana, la superficie promedio de las unidades agropecuarias es inferior a cinco hectáreas y en seis más promedia entre cinco y diez hectáreas. Sólo en los siete estados del norte, donde el régimen hídrico es tacaño, la

superficie por unidad de producción es mayor.

Dos causas estructurales explican por sí mismas que en la sociedad rural se concentren la pobreza y la miseria: que más de 20% de la peña sobreviva dedicada en actividades que representan 5.5% del pib nacional, y que la mayoría de esa fuerza de trabajo no trabaje su propia tierra. De los 8.7 millones que conforman la peña agropecuaria, únicamente 39% (3.4 millones) poseen tierra y el resto (5.3 millones) vende su fuerza de trabajo como jornaleros y trabajadores sin pago.

Tal densidad de población campesina en edad de trabajar, gravitando sobre un recurso inelástico obedece, como es obvio, a la falta de ocupaciones alternativas en otras áreas de la economía nacional, de donde se sigue que la solución a ese que es uno de los mayores problemas rurales, no está en ese sector. Aunque hay muchas actividades por desarrollar en el campo, distintas a las directamente vinculadas a la tierra, como serían servicios de muy diversa índole, la mayor parte de la población emigra fuera del sector, descapitalizado y carente de inversiones.

El saldo ambiental agropecuario, en todo tipo de unidad productiva, es desastroso. El inegi estima que entre 1993 y 1997, la degradación de los recursos naturales y del medio ambiente causada por las actividades económicas representó 10% del pib nacional.

En el ámbito rural, durante los últimos 40 años hemos perdido 30% de nuestros bosques y selvas y seguimos perdiendo entre 600 y 800 mil hectáreas cada año; 95% de esas pérdidas se debe al cambio de uso del suelo que provocan los campesinos pobres que buscan, de esa manera, ampliar su frontera agrícola.

El 66% de los suelos están degradados en alguna medida importante (cerca de 1.25 millones de km<sup>2</sup>). La desertificación (entendida como degradación más avanzada de la tierra) afecta 36% del territorio nacional. En las zonas bajo riego, 35% del suelo agrícola presenta grados irreversibles de erosión o contaminación por el mal uso de agroquímicos. Esa misma agricultura de riego utiliza casi 80% del agua disponible en el territorio, pero desperdicia más de 55% de la que usa. La mayor parte de los acuíferos están sobreexplotados.

Las respuestas recientes del Estado

Como respuesta ante los peores efectos de la apertura y del desmantelamiento indiscriminado de instrumentos de política agropecuaria, el poder Legislativo emitió, en diciembre de 2001, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual contiene previsiones que implican una revisión profunda de prioridades y que, de cumplirse, obligarían al gobierno a un diseño distinto de su política hacia el campo.

El gobierno, por su parte, ofreció montar un "blindaje" en apoyo de campesinos y ganaderos ante la oferta de granos, frutas, hortalizas y carnes que, en el marco del tlcan, se importan más baratos de lo que cuesta la producción nacional y su distribución. El blindaje fue anunciado el 18 de noviembre por el secretario de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Javier Usabiaga, en vísperas de que el 1 de enero entrara en vigor la tercera y más amplia de las cuatro etapas de la eliminación de aranceles a las importaciones agropecuarias contempladas en el tlcan.

El blindaje a los productos básicos del campo que presentó Usabiaga se erige sobre un diagnóstico que comprende la mayoría de los aspectos críticos actuales de la economía rural con los que todo mundo estaría, en principio, de acuerdo: deficiencias en infraestructura básica, el difícil acceso a la tecnología y al capital, la incipiente organización económica de los productores y sobre todo, el bajo desarrollo de las instituciones y normas que rigen los mercados de cereales y oleaginosas en nuestro país. Son las famosas asimetrías frente a la competencia internacional en costos, rendimientos, tecnología, financiamiento y acceso a los mercados.

Pero es bien sabido que del mismo recuento de hechos se pueden desprender estrategias diversas; todo depende de cuál sea el punto o frente de ataque central de la estrategia.

Según las organizaciones campesinas más representativas, como unorca y anec, el mejor blindaje al campo sería declarar una moratoria del capítulo agropecuario del tlcan para dar tiempo a su revisión, argumentando las violaciones a sus preceptos por parte de Estados Unidos. Este país, en efecto, lo mismo apoya sus exportaciones con subsidios que cierra sus fronteras a los productos mexicanos con barreras no arancelarias cada vez que le conviene.

La solución de controversias, justificación principalísima de los tratados comerciales, ha probado ser excesivamente costosa en tiempo y dinero y no

evita ni repara el daño causado; es uno de tantos casos, por ejemplo, el del cierre de la frontera a fresas mexicanas por la denuncia de que iban contaminadas con el virus que causa la hepatitis. Cuando se probó la falsedad del señalamiento, meses y muchos gastos después que tuvieron que cubrir los productores, ya se había perdido el mercado.

Sin embargo, aunque la idea de una moratoria y la revisión del capítulo agropecuario del tlcan tiene sustento en la desleal competencia estadounidense, parece políticamente inviable debido a que las autoridades mexicanas en la materia no se atreven siquiera a considerarlo. Ciertamente que la otra cara del tlcan agropecuario es el enorme rezago en la estrategia seguida para adaptar el sector a la apertura comprometida en el tratado o, si se ve desde otro punto de vista, la equivocada dirección que tal estrategia ha seguido.

Si se hubieran logrado medianamente los propósitos adaptativos de la estrategia seguida, hoy se estaría planteando la revisión del tlcan pero desde el enfoque del desarrollo sustentable, de los servicios ambientales, de la bioseguridad, de los mercados para productos de calidad orgánica y no desde el reclamo de los productores de cereales que no han encontrado, aquellos que las han buscado, alternativas a sus prácticas productivas y comerciales tradicionales.

La propia Sagarpa reconoce que la competencia global ha provocado efectos críticos en "algunas" cadenas productivas. El blindaje anunciado por Usabiaga responde a esa situación de hecho; el esquema está orientado a que todas las transacciones entre oferentes y demandantes se realicen a precios de mercado internacional (condición ciertamente necesaria en la apertura para que se integren las cadenas de producción/consumo), y consiste básicamente en subsidiar costos de insumos y garantizarle al productor un precio-objetivo.

Tal es la respuesta coyuntural, tendiente a salvar una situación crítica, pero que no induce a cambios, antes al contrario, reduce la incertidumbre en mantener el mismo padrón productivo; la inducción que establece el blindaje a la mejoría de las prácticas productivas y comerciales en cereales y oleaginosas, lo hace apostando a los esquemas de agricultura por contrato y a la difusión y subsidio a ciertos servicios financieros, como son las coberturas cambiarias.

Pero lo más sobresaliente del diseño del blindaje sigue de cerca el tipo de

medidas que aplica el gobierno estadounidense, el cual subsidia costos y compensa a los productores los diferenciales de precios que obtienen en el mercado contra un precio-objetivo. El blindaje a cereales y oleaginosas de la Sagarpa promete, por una parte, "reducir a precios competitivos" (el término es subsidiar) la energía eléctrica, la tecnificación del riego, el diesel, los fertilizantes, agroquímicos y productos biológicos, lo cual anticipa efectos adversos en recursos como el agua, al abaratare su bombeo desde mantos freáticos sobreexplotados. Por otra parte, anuncia el restablecimiento de los precios de garantía para esos granos; se les llama "ingresos-objetivo" por tonelada. Según el esquema, si el precio que el productor obtenga por la venta de su producción y lo que se le entrega a través del Procampo no cubre el ingreso objetivo, "el gobierno asume la responsabilidad de entregarle la diferencia" a cada productor. Tal precio-objetivo se ha establecido, por ejemplo, para el maíz, en 1 645 pesos por tonelada "durante un plazo de cinco años fiscales" (por lo pronto es un buen precio, pero quien sabe si lo sea dentro de dos o cinco años).

También dijo Usabiaga en la presentación del blindaje que "se contempla extender este ingreso objetivo a un mayor número de cultivos" y anunció que los 2.5 millones de productores, aproximadamente, que poseen predios menores a cinco hectáreas de temporal inscritos en el Procampo, recibirán 1 030 pesos por hectárea, equivalentes a los 100 dólares que entregaba el Procampo en sus inicios de 1994 y que hasta ahora se actualizan.

El esquema es, en la coyuntura, mejor para los campesinos que los que se habían aplicado. Su lado vulnerable son sus objetivos: viendo la aplicación de medidas semejantes en Estados Unidos, hay que reconocer que allá los recursos se aplican para mantener una situación dada en un contexto de mercados y sus servicios conexos plenamente desarrollados, favorables a la competitividad. Si Estados Unidos domina los mercados de los cereales y oleaginosas (a los que México se abrió sin mayor reflexión) y es el líder en la aplicación de la biotecnología que abate sus costos de producción, menores que en México por gracia de la naturaleza, es lógico que su empeño esté puesto en conservar su estructura y composición productiva como granero del mundo.

El desafío para el campo mexicano ante la apertura, es el opuesto: debe cambiar 1) para incorporar tecnologías de producción de las que pueda apropiarse un mundo campesino muy heterogéneo, 2) para desarrollar servicios financieros, reglas comerciales claras e instituciones que las hagan



valer, 3) para producir lo que demande el mercado global (en el que estaría comprendido gran parte del nacional), en vez de asumir que el mercado comprará lo que se produzca y 4) para valorar los recursos naturales que se están perdiendo y hacer que quienes los cuiden obtengan un beneficio por ese servicio a la nación.

En síntesis

No se requiere ser un genio para ver que la apertura comercial agropecuaria ante el granero del mundo, le impondría al campo mexicano, que destina 56.1% de la superficie agrícola a la siembra de granos, un paradigma productivo no sólo más eficiente y competitivo, sino distinto de muchas maneras que no se han considerado.

No se trata sólo de elevar a una minoría de los productores nacionales de granos al nivel de competitividad de los estadounidenses que cuentan con ventajas naturales (suelos, clima y humedad), con la mejor tecnología disponible, aplicable en unidades de gran extensión; subsidios equivalentes en promedio a 30% de sus costos de producción; infraestructura y servicios comerciales y financieros eficientes y baratos, precios-objetivo garantizados y formas de organización cooperativa que les son propias.

El cambio rural en México debía comenzar por la revaloración del campo como productor de alimentos, de materias primas e insumos industriales, pero también como el ámbito en el que vive la mayor parte de la población miserable del país, en cuyas manos están recursos naturales que la nación está obligada a conservar. Pobreza y cuidado del ambiente son incompatibles.

Si entendemos que las soluciones a gran parte de los problemas del campo no dependen de su gente y recursos, y que su problemática involucra al conjunto de la economía nacional, la política económica dejaría de considerar al desarrollo rural como el capítulo de un sector cuya importancia se mide por su aportación al pib. Se tendría que actuar desde una reconversión institucional y del marco jurídico que involucrara a los diferentes participantes, en su heterogeneidad económica y cultural, para emprender la reconversión hacia la sustentabilidad del desarrollo rural con los instrumentos de política adecuados.

Si no se toma la decisión de sustraer al sector agropecuario del tlcán, como hizo Canadá, por lo menos tendría que revisarse, pero con visión de futuro en la que se consideren, además de la desleal competencia comercial, los impactos de la biotecnología y los organismos genéticamente modificados, los

derechos de un país de gran diversidad biológica como el nuestro y los servicios ambientales, los mercados y mecanismos de pago por esos servicios que están desarrollándose, etcétera.

Si de imitar la política de Estados Unidos se trata...

Considérese que ese país domina el mercado mundial de granos no sólo porque tiene condiciones naturales más favorables y aun así subsidia su producción, sino porque exporta sus enormes excedentes con financiamiento y otros servicios comerciales baratos a los que México no ofrece competencia. A través de esos servicios, las ventas de maíz o trigo y muchos otros productos importados se ofrecen a crédito y entregas mensuales, o como las requiera la industria que los utiliza como materia prima o las cadenas comerciales que en México ya son transnacionales.

En contraste, quien compre las cosechas nacionales tiene que hacerlo para todo el año y pagarlas al contado, función que cumplen los intermediarios quienes, dada la apertura, tienen que vender a precio internacional. Los costos financieros, de almacenamiento, de oportunidad y muchos otros se los descuentan al precio que le pagan al productor que, si no está organizado, recibe muy poco por su producto, y la mayoría no está organizada.

Y es que las prácticas comerciales agrícolas en México son lo más arcaico de ese sector de la economía y de la sociedad mexicana; es por eso que sólo 30% del valor total de la producción campesina le llega a los productores como ingreso y 70% se queda en manos de una muy larga cadena de intermediarios, que se hacen necesarios ante las deficiencias de los servicios mercantiles y financieros. En Europa y Estados Unidos, los productores primarios reciben entre 75% y 80% del precio que pagan los consumidores finales por sus productos.

Hay intentos por desarrollar aquí las instituciones y reglas del juego comercial agropecuario, pero en productos básicos las dificultades son muchas por una combinación de causas, entre las que predomina el costo del dinero. No hay mercado que se desarrolle cuando la liquidez tiene altos costos y es de difícil acceso; pero para que el dinero circule con mayor fluidez hacen falta, por ejemplo, estándares de calidad que permitieran clasificar los productos para que los almacenes generales de depósito pudieran certificarlos y emitir documentos confiables para las instituciones financieras o de crédito.

Si no hay normas de calidad, ni certificados, ni almacenes que preserven los productos en las condiciones en que entraron, es muy difícil obtener un crédito por una cosecha que sólo se conozca por un certificado de depósito, papel que debería valer lo que ampara.

Las posibilidades de que se desarrollen canales de comercialización en frutas y hortalizas son mejores, porque su margen de utilidad permite cubrir el costo del dinero cuando es elevado y, sobre todo, debido a su vinculación a los mercados externos y sus reglas

1 Entre 1981 y 2000, la producción per cápita de los ocho principales granos disminuyó en 28.6% y la de carnes rojas bajó en 32 por ciento.

2 Consideremos tales etapas como las de desgravación total de importaciones, previstas en el tlcán: al entrar en vigor el tratado, enero de 1994, quedaron libres de arancel el sorgo, los cítricos, las hortalizas, las flores y la miel, entre otros productos. A partir del 1 de enero de 1998 no pagan impuestos de importación algodón, pera, ciruela, chabacano y conservas. Desde el 1 de enero de 2003 se liberaron arroz, trigo, papa, cebada, manzana, lácteos, aves, cerdos, café tostado y vinos, productos que en conjunto representan más de 40% del valor de las importaciones agroalimentarias de México y, a partir del 1 de enero de 2008, lo harán el maíz, azúcar, frijol y leche en polvo.